



l. dz. 06.03/2017 r.

Szanowny Pan
Mateusz Morawiecki
Wicepremier, Minister Rozwoju
i Finansów
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

Opinia

do projektu ustawy „Prawo Przedsiębiorców” (z daty 10.02.2017r.) - w zakresie dotyczącym
rozdziału piątego projektowanej ustawy

Stowarzyszenie Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej skupiające inspektorów pracy sprawujących wyrażony w art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nadzór nad warunkami wykonywania pracy, zgłasza uwagi do ww. projektu.

Uzasadnienie

Do Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął projekt ustawy „Prawo Przedsiębiorców (z daty 10.02.2017r.). Projekt ma w swoim założeniu zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (dalej u.s.d.g.). W opinii wnioskodawcy obecnie istnieje dostrzegalna potrzeba zastąpienia u.s.d.g. nowym aktem prawnym, lepiej dostosowanym do aktualnych oczekiwań przedsiębiorców oraz do poważnych wyzwań, w tym zwłaszcza wyzwań rozwojowych, stojących przed polską gospodarką. U.s.d.g. była już nowelizowana ponad 85 razy i siłą rzeczy istnieją w jej ramach przepisy pochodzące z różnych okresów i czasami niestanowiące spójnej całości.

W przepisach rozdziału piątego ustawy zatytułowanego „Ograniczenia kontroli wykonywania działalności gospodarczej” unormowana została procedura i tryb dokonywania kontroli działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorców. Co do zasady, kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców ma być przeprowadzana na zasadach określonych w ustawie Prawo przedsiębiorców, zaś w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się w odniesieniu do kontroli przepisy ustaw szczególnych. Odrębne przepisy określają w szczególności zakres przedmiotowy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy oraz organy upoważnione do jej przeprowadzenia (art. 44 ustawy). W ustawie Prawo przedsiębiorców zachowuje się zamieszczone w u.s.d.g. przepisy o kontroli działalności gospodarczej dotyczące: przyznania przedsiębiorcy odszkodowania za szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej

(art. 45 ust. 1 i 2 ustawy); obowiązku planowania i przeprowadzania kontroli po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa (art. 46 ustawy); zakazu wykorzystywania w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karno-skarbowym dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy takich dowodów, które zostały przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli (art. 45 ust. 3 ustawy); uprzedniego uprzedzania przedsiębiorców o kontrolach (art. 47 ustawy); czynności kontrolnych (art. 48-52 ustawy); zakazu podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy, z określonymi wyjątkami (art. 53 ustawy); ustalenia czasu trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym (art. 54 ustawy); zakazu ponownej kontroli (art. 57 ustawy); sprzeciwów przedsiębiorców wobec kontroli i ich załatwiania (art. 58-59 ustawy); rodzajów kontroli o szczególnym reżimie prawnym (art. 60-65 ustawy). Zachowuje się również wprowadzoną 1 stycznia 2017 r. instytucję skargi do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie kontroli (art. 58 ust. 16 i 17 ustawy). Zgodnie z tymi przepisami, w razie przewlekłości czynności kontrolnych przedsiębiorca może wnieść do sądu administracyjnego skargę na przewlekłe prowadzenie kontroli. Skargę tę można wnieść po wydaniu przez organ kontroli postanowienia rozstrzygającego zażalenie przedsiębiorcy na postanowienie organu kontroli, w którym rozstrzygnięto sprzeciw przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem określonych przepisów ustawy. Wniesienie skargi do sądu nie wstrzymuje czynności kontrolnych (art. 58, 49 ust. 16 w zw. z ust. 9 i 10 ustawy).

Nowelizacją u.s.d.g. wprowadzoną ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97) zmieniono kilkadziesiąt innych ustaw i wprowadzono do tych aktów prawnych obowiązek stosowania w procedurach kontrolnych postanowień rozdziału piątego ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, lecz żadnej zmiany nie wprowadzono w odniesieniu do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Podobnie rzecz się ma w przypadku będącego w fazie konsultacji publicznych projektu ustawy wprowadzającej Prawo Przedsiębiorców. Prowadzi to do wniosku, że zarówno ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, jak i opiniowany projekt ustawy „Prawo Przedsiębiorców” po jego przyjęciu przez Parlament nie mają/nie będzie miał zastosowania do kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy. Wskazuje na to także aktualne orzecznictwo.

WSA w Krakowie w wyroku z dnia 11.03.2010r. (sygn. akt III SA/Kr 1002/09) stwierdził, iż „(...) **Państwowa Inspekcja Pracy nie została powołana do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, a tym samym brak jest podstaw prawnych do stosowania przez organy inspekcji pracy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej**”. Podobnie WSA w Opolu w wyroku z dnia 18 listopada 2010r. (sygn. akt II SA.Op 481/10) oddalając skargę na decyzję Okręgowego Inspektora Pracy wskazał „**Powyższe wywody prowadzą do wniosku, że przepis art. 79 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zobowiązujący organy kontroli do zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, która nie może być wszczęta wcześniej, niż po upływie 7 dni od dnia doręczenia takiego zawiadomienia, dotyczy wyłącznie takich organów kontroli, które uprawnione są do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, podczas, gdy do takich organów nie należą organy Państwowej Inspekcji Pracy**”.

Naczelnny Sąd Administracyjny rozpatrujący skargę kasacyjną od tego wyroku ocenił go jako prawidłowy (wyrok z dnia 8 lipca 2011 r. sygn. akt I OSK 289/11).

Analogiczny pogląd wyraził WSA w Opolu (wyrok z dnia 22 grudnia 2014r. sygn. akt II SA/Op 344/14) podnosząc, że „**wolę ustawodawcy co do wyłączenia kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy spod reżimu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej potwierdza fakt, że nie**

zamieścił w ustawie o PIP, na podstawie której prowadzona jest kontrola przedsiębiorcy, przepisu odsyłającego do postanowień rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, regulującego zasady kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy”. Podobne stanowisko wyraziły sądy administracyjne w sprawach o sygnaturach II ASA/Op 313/14 (wyrok z dnia 22 grudnia 2014r.), II SA/Bd 1258/14 (postanowienie z dnia 3 marca 2015r. , II Sa/Bd 418/15 (postanowienie z dnia 8 maja 2015 r.) .

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 4 grudnia 2014 r. , znak PG VII G 025-350/14, stanowiącym opinię w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk nr 3001) stwierdził, iż „**mając na uwadze kompetencje oraz ustalony zakres i rodzaj zadań Państwowej Inspekcji Pracy określone w ustawie, należy wskazać, że Państwowa Inspekcja Pracy nie została powołana i uprawniona do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy.** Tym samym w aktualnym stanie prawnym nie jest uprawnione przyjęcie, aby organy inspekcji pracy mogły stosować przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (...)”

Dodatkowo należy stwierdzić, że niektóre ograniczenia w kontroli przedsiębiorców realizowanej przez inspektorów pracy - wynikające z postanowień rozdziału piątego u.s.d.g. i tak nie znajdują zastosowania do kontroli realizowanych przez Państwową Inspekcję Pracy z uwagi na wynikające z postanowień art. 91 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej **pierwszeństwo w stosowaniu przepisów ratyfikowanej przez Rzeczypospolitą Polską Konwencji nr 81 MOP** dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu (Dz. U z 96r. Nr 72, poz. 451).

Wobec powyższego uwzględniając opisany wyżej dorobek judykatury oraz dla wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości co do funkcjonowania procedur kontrolnych Państwowej Inspekcji Pracy Stowarzyszenie Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej uznaje za celowe poszerzenie (wzorem innych wymienionych tam organów) postanowień art. 62 lub art. 65 opiniowanego projektu ustawy o kontrole realizowane przez Państwową Inspekcję Pracy.

Kraków 06.03.2017 r.

Prezes Zarządu Głównego

dr Leszek Rymarowicz